EQUALITY

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indien et du Nord Ca

Published under the authority of the
Minister of Indian Affairs and
Northern Development
Ottawa, 1999

QS-7016-000-BB-A1
Catalogue No. R72-274/1999
ISBN 0-662-64176-0

Minister of Public Works and Government
Services Canada

GENDER EQUALITY

ANALYSIS POLICY

Acknowledgements to Status of Women Canada,
the Department of Justice and Human Resources Development Canada
for their assistance and authorization to use material

1. Introduction

The Canadian Constitution, through the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the *Charter*) which forms part of the *Constitution Act, 1982*, guarantees fundamental equality rights to all Canadians. Section 15 of the *Charter* guarantees every individual the right to equality before and under the law and the right to equal protection and benefit of the law without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability. Section 28 of the *Charter* confirms that the rights and freedoms of the *Charter* are guaranteed equally to male and female persons.

Internationally, Canada is committed to act on its endorsement of agreements such as the *Universal Declaration of Human Rights*, the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, and the *United Nations Declaration on Violence Against Women*. At the Fourth United Nations World Conference on Women, held in Beijing in September 1995, member countries adopted the global *Platform for Action* with a view to accelerating progress toward equality between women and men. The *Platform* embodies ten years of review by governments of the situation of women in their respective countries.

The *Federal Plan for Gender Equality* was developed and then adopted in 1995 by the Government of Canada for the Beijing conference as Canada's contribution toward the goals of the *Platform for Action*. The *Federal Plan* documents some of the salient global and domestic issues to be addressed in the movement toward full equality for women and men in Canada, and highlights broad guidelines for future federal initiatives. Eight key objectives are identified in the plan (see Annex A). The first of these objectives calls for the implementation of gender-equality analysis, throughout federal departments and agencies, to inform and guide the federal legislation and policy-making process.

In February 1998, in response to the *Federal Plan*, the Minister of Indian Affairs and Northern Development created the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality. This office is the focal point for women's issues in the department. It has the mandate to develop and implement a gender-equality analysis policy to address gender-equality issues within DIAND and as they relate to First Nation and northern partners. To assist the office in carrying out its mandate, a department-wide Advisory Committee on Gender Equality (ACGE) has been established, comprising representatives from the regions and headquarters.

In developing the *Policy of the Department of Indian Affairs and Northern Development on Gender Equality Analysis*, DIAND worked closely with the departments of Justice, Human Resource Development Canada, Status of Women and the Canadian International Development Agency, and liaised with the Assembly of First Nations (AFN) Women's Secretariat and the Native Women's Association of Canada (NWAC) during the initial policy development phase. DIAND intends to continue consulting with the AFN Women's Secretariat, NWAC and Pauktuutit.

"It must be recognized at once . . . that every difference in treatment between individuals under the law will not necessarily result in inequality and, as well, that identical treatment may frequently produce serious inequality."

McIntyre, J. in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, (1989) 1 S.C.R. 143, at 164.

2. Objective of DIAND's policy on gender-equality analysis

The *Policy of the Department of Indian Affairs and Northern Development on Gender Equality Analysis* requires that:

- Gender-equality analysis be integrated in all of DIAND's work, including:
  - > the development and implementation of departmental policies, programs, communication plans, regulations and legislation;
  - > consultations and negotiations (including but not limited to self-government and land claims, treaty land entitlement and devolution); and
  - > instructions and strategies on research, dispute-resolution, and litigation.
- Where gender-equality issues arise, solutions be developed and implemented to prevent and remedy any inequality.
- Where gender-equality issues cannot be addressed or fully addressed, the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality be informed in a timely fashion and the issue be raised by the program officer with the Deputy Minister and, where appropriate, with the Minister.

3. What is Gender-Equality Analysis?

Gender-equality analysis is part of the policy development process. It assesses the differential impact on women and men of proposed and existing policies, programs and legislation by considering their different life situations (their different socio-economic realities).

Gender-equality analysis is a common thread woven from beginning to end throughout the entire policy process, and not merely an additional section in briefing notes.

Gender-equality analysis recognizes that the realities of women's and men's lives are different and that equal opportunity does not necessarily mean equal results. The challenge is to anticipate the results of policies, programs and legislation and ensure they are as equitable and accessible as possible for all women and all men.

Gender-equality analysis leads to informed policy-making and good governance. It results in policies, programs and legislation that are inclusive and consistent with the spirit and content of the *Charter*.

"As long as human dignity and meaning exist as important values, social science cannot achieve the rigour of the physical sciences because it is impossible to separate human beliefs from the context and process of analysis . . . Today, many students of policy analysis agree that it is important to consider values in the process of policy analysis . . ."

Heineman, R., Bluhm, W.T., Peterson, S. and Kearny, E. *The World of the Policy Analyst: Rationality and Decision-Making*, 1990.

101-05242/

THE TERMS

SEX identifies the biological differences between women and men.

GENDER is the culturally specific set of characteristics that identifies the social behaviours of women and men, and the relationship between them. Gender, therefore, refers not simply to women or men, but also to the relationship between them, and the way it is socially constructed. It is a relational term that, by definition, includes women and men. Like the concepts of class, race and ethnicity, gender is an analytical tool for understanding social processes.

GENDER EQUITY is the process of achieving fairness among women and men. To ensure fairness, measures must often be made available to compensate for historical and social disadvantages that prevent women and men from operating on a level playing field. Equity leads to equality.

GENDER EQUALITY means that women and men enjoy the same status. Gender equality means that women and men have equal conditions for realizing their full human rights and potential to contribute to national, political, economic, social and cultural development, and to benefit from the results.

Gender equality is therefore the equal valuing by society of both the similarities and differences between women and men, and the varying roles that they play.

Please refer to Annex B for answers to some basic questions about gender-equality analysis.

4. When to do gender-equality analysis

Gender-equality analysis is required at all times throughout our work. It is not meant to replace or exclude other types of analysis but rather to ensure that gender factors are an integral part of all processes, not just an add-on.

Some parts of our work may appear, at first glance, to be without gender implication but it is important to continue to look at possible gender impacts at every stage.

Taking a gender-based approach involves more than answering a checklist of questions, although this can be a good starting point. It requires gathering qualitative and quantitative data, questioning basic assumptions, and developing an understanding of how social and economic factors affecting women and men may have an impact on the final product.

5. Why do gender-equality analysis?

Gender-equality analysis is part of the policy development process. It assesses the differential impact of proposed and/or existing policies, programs and legislation on women and men by considering their different life situations (their different socio-economic realities). Gender-equality analysis is a common thread woven from beginning to end throughout the entire policy process, and not merely an additional section in briefing notes.

DIAND plays a key role in supporting the Government of Canada's commitment to equality as presented in the *Federal Plan*, which identifies gender-equality issues within the federal government and affecting our First Nation and northern partners.

The concerns of First Nations and Inuit women are increasingly being brought forward through court challenges, lobbying of members of Parliament or formal complaints to human rights organizations at the national and international level. These processes can be costly and time-consuming for both the individual and government.

For these reasons, it is therefore important for the federal government and specifically for DIAND to ensure that gender-equality issues are analysed and resolved at the genesis stage of development of a policy, program or legislation, to the extent possible, in order to mitigate such formal processes being initiated.

6. How to do gender-equality analysis

The Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality will prepare and distribute to all employees a detailed manual on applying gender-equality analysis to the various areas of work in DIAND. In addition, professional development modules will be developed and training will be provided.

In the meantime, the following checklist of questions can help you in your day-to-day work. Keep in mind that not all of these questions may be appropriate to your circumstances and that there may be some other questions not identified that you should ask.

Identifying the issue

- In what ways are both women's and men's experiences considered in identifying the issue?
- How are both men and women involved?
- Is diversity being considered? If so, how?
- What do women's organizations and gender-sensitive researchers say about this issue?
- Does the issue take into account the Government of Canada's objectives on equality?

Defining desired/anticipated outcomes

- What does the Government of Canada want to achieve with this policy, and how does it fit into its stated commitments to social and economic equality between women and men? How can this be measured in practical and statistical terms?
- How will you determine if diversity, in addition to gender, will be a factor in the outcomes? What information have you sought (statistics, studies, consultations) to determine this? Can the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality be of help? How?
- Who will be affected? How will the outcomes of this policy be different for women and men? What other policy outcomes may be anticipated by looking at gender and diversity?

Information gathering

- Is available data disaggregated by gender at all levels of analysis? Is information regarding equity groups, including Aboriginal people, people with disabilities, and visible minority groups, disaggregated by gender? If not, where can this information be obtained?
- In collecting basic information in your subject area, have you ensured that the resulting data will support gender-based analysis if necessary?
- How will both qualitative and quantitative data be collected?
- Will you consult with women's organizations and key women in the subject area about available resources and about women's experiences of this issue? If you are asking organizations or individuals to compile, fax or mail resources, or to attend consultations, how will you compensate them for their time and expenses?
- Have you consulted documents about the gender implications of the issue, including pamphlets, parliamentary briefs and statements by women's organizations? Can DIAND's library or the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality help?
- If you are conducting primary research, are data collection questions appropriate and respectful of the dignity of the research participants? Have affected groups been invited to participate in developing the research plan?
- In what ways do the research findings you consult and the research you are conducting address the differential experiences of gender and diversity? Do the documents you are using or researchers to whom you are assigning tasks consider gender issues?
- If you are hiring consultants, have they demonstrated a capacity to perform a competent gender-based analysis? How?
- If you are using a computer-simulation model, are you using gender as a factor? Do you have access to the expertise of someone knowledgeable about gender issues to help interpret the results? Can the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality help?

Development and analysis of options

- In what ways will the option disadvantage some groups or provide an advantage to others? Does the option have a differential impact on women's or men's social or economic positions?
- Will further consultation take place with women's organizations and key women in the area about the impact of each policy option on women? Do you need the advice of the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality?
- Will the analysis of each option outline how it supports gender equality and point out where gender equality may be compromised?
- Have you endeavoured to develop innovative solutions to the gender and diversity issues you have identified? What solutions have the affected groups suggested?

"Gender analysis is based on the standpoint that policy cannot be separated from the social context, and that social issues are an integral part of economic issues. Social impact analysis, including gender analysis, is not just an add-on, to be considered after costs and benefits have been assessed, but an integral part of good policy analysis."

Ministry of Women's Affairs, New Zealand

Communication

- How will any differential consequences based on gender and diversity, and their social and economic costs, be communicated to decision-makers?
- In what ways will gender equality be a significant element in weighing and recommending options?
- Will the recommendation suggest how to implement the policy in a gender-sensitive and equitable manner?
- Have communication strategies been designed to ensure information is accessible to both men and women and fair to diverse communities?
- How will the information be communicated to women who are members of other equity groups (Aboriginal women, women with disabilities, visible minority women)?
- How will the participation and contributions of both women and men in the policy development process be acknowledged and communicated in an appropriate and respectful way?
- How will the aspects of the policy supporting gender equality be highlighted and communicated?

Evaluation

- Are gender-equality concerns incorporated into the evaluation criteria?
- What indicators will be used to measure the effects of the policy on women and men?
- Who will analyse the quality of the analysis? To whom will the assessment be reported? Will women's organizations or key women in the area be consulted?

Where gender-equality issues cannot be addressed or fully addressed, the Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality will be informed in a timely fashion and the issue will be raised by the program officer with the Deputy Minister and, where appropriate, with the Minister.

7. Monitoring and evaluating gender-equality policy

The Office of the Senior Advisor on Women's Issues and Gender Equality, in consultation with the Audit and Evaluation Branch, will develop measures to monitor the implementation of the gender-equality policy and evaluate its effectiveness. This will include issuing a yearly report on the activities.

Annex A

The Government of Canada's commitments are centred on the following eight objectives:

Objective 1: *Implement Gender-based Analysis throughout Federal Departments and Agencies*, puts forward a systematic process to inform and guide future legislation and policies at the federal level by assessing any potential differential impact on women and men. Hence, this objective underpins all subsequent objectives.

Objective 2: *Improve Women's Economic Autonomy and Well-being*, promotes the valuation of paid and unpaid work performed by women, women's equitable participation in the paid and unpaid labour force and the equitable sharing of work and family responsibilities between women and men; encourages women's entrepreneurship; and promotes the economic security and well-being of women.

Objective 3: *Improve Women's Physical and Psychological Well-being*, advances a women's health strategy that fully acknowledges and responds to the nature of women's lives, in research, policy development and practices in the health sector.

Objective 4: *Reduce Violence in Society, Particularly Violence against Women and Children*, strengthens existing measures to reduce violence against women within the overall context of federal efforts to reduce violence in our society generally.

Objective 5: *Promote Gender Equality in all Aspects of Canada's Cultural Life*, strengthens the commemoration of women's diverse contributions to Canada's history, improves their access to the means of cultural expression, promotes their participation in cultural life and supports the realistic and positive portrayal of women in popular culture and the mass media.

Objective 6: *Incorporate Women's Perspectives in Governance*, contributes to achieving the active participation of women from diverse experiences and fields and equal access to all levels of decision making.

Objective 7: *Promote and Support Global Gender Equality*, reaffirms Canada's international leadership role in promoting gender equality globally.

Objective 8: *Advance Gender Equality for Employees of Federal Departments and Agencies*, contributes to the equitable opportunities and outcomes for federal women employees.

Annex B

Frequently Asked Questions (FAQs) about gender-equality analysis

Why is it that gender-equality analysis seems to be concerned with improving women's socio-economic status? Is gender analysis biased against men?

Gender-equality analysis is about fully analysing the consequences of federal policy and legislation, not about promoting or denigrating anyone in particular. Such an analysis looks at socio-economic data on both women and men. Without both genders represented, no valid comparisons or conclusions can be drawn. When socio-economic data is broken down by gender, it becomes evident that, on average, men have higher incomes compared to women, and that women face socio-economic disadvantages as a result of the social roles they perform and the value accorded to those roles. Where men are socio-economically disadvantaged, such as making up a majority of homeless people, a gender-equality analysis will capture this fact as well.

Doesn't gender-equality analysis mean turning everything into a "women's issue"? Isn't it looking at gender at the expense of race, or socio-economic status or other factors?

Gender-equality analysis means looking at the potential impacts of policy on men and women in addition to, not instead of, other factors. It broadens and deepens the analysis, rather than limiting it. It recognizes that gender, as well as socio-economic status, race, ability, geographic location, and so on, are important factors in our socio-economic structure. To understand these factors and take them into account is to have a better grasp of the realities of all Canadians and how policies might affect them.

Is gender-equality analysis advocacy?

Gender-equality analysis looks at data and describes a socio-economic context. It does not advocate a response but it does enable decision-makers to consider potential differential impacts on women and men when choosing between policy options, and it may mitigate against costly and time-consuming *Charter* challenges.

Doesn't gender-equality analysis impose particular views on government and on society?

Gender-equality analysis does not promote any particular view, such as a lobby group's view. While the views of organizations can certainly be examined in the course of the analysis, gender-equality analysis is not about simply accepting these views without question. It is research and analysis that takes both women and men into account using a variety of quantitative and qualitative data.

Women and men in Canada have fought for many decades for legal, social and economic equality. The vast majority of the Canadian population supports equality between women and men and considers it an important issue. The Government of Canada has responded by entrenching equality rights in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and by making other specific commitments to equality, and subsequently conforming to public standards and legal requirements.

Why is it called gender-based analysis or gender-equality analysis? Is there a difference?

The name doesn't matter as long as it conveys the idea that both women's and men's situations are taken into account at every stage of the policy development. For example, Status of Women Canada uses both terms.

Isn't gender-equality analysis only appropriate for a narrow range of policy development?

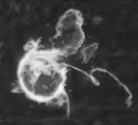
On the contrary, gender-equality analysis can be useful in developing a wide range of policies and programs. At first a program or policy may appear to be gender-neutral. Gender-equality analysis looks at research, both quantitative and qualitative, that is broken down by gender. It prompts policy-makers to ask such questions as: what is the gender breakdown of the affected population? Are there significantly more women than men? What is the socio-economic position of women and men, and how will the policy or program impact on people with low or middle incomes? Have there been complaints or suggestions that the policy or program has been unfair and why? It is only after you have answered these questions that you can determine whether the policy or program will have the same impact on women and men.

Why do we need this? Aren't women and men already equal?

Women make up 51 percent of the population and 45 percent of the paid labour force. They earn lower wages and are generally expected to do more unpaid work. Although women and men have made great strides toward economic and social equality in this century, they are not there yet. The Government of Canada is committed to helping Canadians achieve equality.

Isn't this gender-equality analysis patronizing toward women?

Gender-equality analysis looks at reality and takes it into account when developing policy.



L'ÉGALITÉ

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien
Ottawa, 1999

QS-7016-000-BB-A1
Catalogue No. R72-274/1999
ISBN 0-662-64176-0

Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada

POLITIQUE SUR L'ANALYSE COMPARATIVE DE L'ÉGALITÉ DES SEXES

Nous remercions Condition féminine Canada,
le ministère de la Justice et Développement des ressources humaines Canada
pour leur aide et pour l'autorisation d'utiliser certains documents

1. Introduction

La *Constitution canadienne*, par l'entremise de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte) qui fait partie de la *Loi constitutionnelle de 1982*, garantit à tous des droits fondamentaux à l'égalité. En vertu de l'article 15 de la *Charte*, la loi ne fait exception de personne et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. L'article 28 confirme que les droits et libertés contenus dans la *Charte* sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Sur la scène internationale, le Canada s'est engagé à agir par suite de son adhésion à des ententes comme la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et la *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence contre les femmes*. À la Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, qui s'est déroulée à Beijing, en Chine, en septembre 1995, les membres des Nations Unies ont adopté la *Plate-forme d'action* mondiale afin d'accélérer le progrès vers l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette *Plate-forme d'action* englobe dix ans d'examen par les gouvernements de la situation de la femme dans leur pays respectif .

Le gouvernement du Canada a préparé le *Plan fédéral pour l'égalité des sexes* pour la conférence de Beijing, et il a par la suite été approuvé en 1995, à titre de contribution du Canada en vue d'atteindre les objectifs de la *Plate-forme d'action* mondiale. Le *Plan fédéral* tient compte des grandes questions qui se posent à l'échelle internationale et nationale alors qu'il s'engage dans la voie de la pleine égalité des femmes et des hommes au Canada et souligne les grandes orientations qui guideront les initiatives fédérales à l'avenir. Huit objectifs clés sont définis dans ce plan (voir l'annexe A). Le premier de ces objectifs requiert l'implantation d'une analyse portant sur l'égalité entre les sexes dans l'ensemble des ministères et des organismes fédéraux afin d'éclairer et de guider le processus d'élaboration des lois et des politiques.

En réponse au *Plan fédéral*, la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a créé, en février 1998, le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes au MAINC. Ce bureau servira de point de convergence des questions concernant les femmes au Ministère et a le mandat d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique d'analyse portant sur des questions d'égalité entre les sexes au sein du Ministère et relativement aux Premières nations et à nos partenaires nordiques. Afin d'aider le Bureau dans l'exercice de son mandat, un Comité consultatif sur l'égalité des sexes (CCES), formé de représentants des régions et de l'Administration centrale, a été mis sur pied.

Dans le processus d'élaboration de la *Politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien relative à l'égalité des sexes*, le MAINC a travaillé en étroite collaboration avec le ministère de la Justice, Développement des ressources humaines Canada, Condition féminine du Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il a également établi des liens avec le Secrétariat des femmes de l'Assemblée des Premières nations (AFN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et Pauktuutit lors de la phase initiale de l'élaboration de cette politique. Le MAINC poursuit ses consultations auprès du Secrétariat des femmes, de l'AFN, de l'AFAC et de Pauktuutit.

"Il faut cependant reconnaître dès le départ que toute différence de traitement entre des individus dans la loi ne produira pas forcément une inégalité et, aussi, qu'un traitement identique peut fréquemment engendrer de graves inégalités."

J. McIntyre, dans *Andrews C. Law Society of British Columbia*, (1989) 1 R.C.S. 143, à 164-165.

2. Objectifs de la politique relative à l'égalité entre les sexes du MAINC

La Politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien relative à l'égalité entre les sexes exige les points suivants:

- Que l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes soit intégrée à toutes les activités du MAINC, y compris
  - > l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, des programmes, des plans de communication, des lois et des règlements du Ministère;
  - > qu'elle soit intégrée à tous les processus de consultation et de négociation et en fasse partie (y compris l'autonomie gouvernementale, les revendications, les droits fonciers issus de traités et le transfert des responsabilités, mais sans s'y limiter);
  - > la recherche, le règlement des différends et les directives et stratégies en matière de litiges.
- Que lorsque la question de l'égalité des sexes se pose, des solutions soient élaborées et mises en oeuvre de manière à prévenir l'inégalité ou à y remédier.
- Que lorsqu'il est impossible de régler les questions d'égalité des sexes de manière satisfaisante, le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité entre les sexes en soit informé à temps et que la question soit portée à l'attention du Sous-ministre par les responsables du programme en cause et, s'il y a lieu, à l'attention de la Ministre.

3. Qu'est-ce que l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes?

L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes fait partie du processus d'élaboration des politiques. Il s'agit en fait d'un processus d'évaluation des répercussions différentes que peuvent avoir les politiques, les programmes et les textes législatifs sur les femmes et sur les hommes en tenant compte des situations de vie différentes (des réalités socio-économiques différentes) des femmes et des hommes.

Une analyse portant sur l'égalité des sexes devrait agir en tant que fil conducteur du début à la fin du processus d'élaboration de la politique, et non comme section additionnelle dans des notes de breffage.

L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes reconnaît que les réalités de la vie des femmes et de celle des hommes diffèrent et que l'égalité des chances ne signifie pas nécessairement l'égalité des résultats. Le défi qui se pose est de veiller à prévoir que les résultats des politiques, des programmes et des lois soient les plus équitables possible pour toutes les femmes et tous les hommes.

L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes mène à l'élaboration de politiques éclairées et à une saine administration. Il devrait en résulter des politiques, des programmes et des mesures législatives qui tiennent compte de l'esprit et de la teneur de la Charte et qui y sont conformes.

"Tant que la dignité et le sens humains demeureront des valeurs importantes, les sciences sociales ne pourront avoir la rigueur des sciences physiques parce qu'il est impossible de séparer les croyances humaines du contexte et du processus de l'analyse. . . . Aujourd'hui, de nombreux étudiants en analyse de la politique conviennent qu'il est important de tenir compte des valeurs dans le processus d'analyse des politiques"

Heineman, R., Bluhm, W.T., Peterson, S. et Kearny, E., The World of the Policy Analyst: Rationality and Decision Making, 1990.

LES TERMES . . .

Le **SEXE** caractérise les différences biologiques entre les femmes et les hommes. Il désigne l'ensemble des caractéristiques propres à une culture qui déterminent le comportement social des femmes et des hommes et les rapports entre eux. Le terme « sexe » ne se réfère donc pas simplement aux femmes et aux hommes, mais aux rapports entre eux et à la façon dont ils sont établis par la société. Comme il s'agit d'une expression relationnelle, le sexe doit inclure les femmes et les hommes. Tout comme les concepts de classe, de race et d'origine ethnique, l'analyse selon les sexes permet de comprendre le processus social.

L'ÉQUITÉ ENTRE LES SEXES est le fait d'être juste envers les femmes et les hommes. Afin d'assurer cette équité, il faut souvent adopter des mesures qui compensent pour les désavantages historiques et sociaux qui ont empêché les femmes et les hommes de profiter de chances égales. L'équité mène à l'égalité.

L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES signifie que les femmes et les hommes ont le même statut et qu'ils jouissent des mêmes conditions pour réaliser pleinement leurs droits humains et des mêmes aptitudes pour contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel d'une société ainsi que pour bénéficier des résultats.

L'égalité entre les sexes est donc la valorisation par la société des similarités et des différences entre les femmes et les hommes et des rôles différents assumés par ceux-ci.

Voir l'annexe B pour obtenir les réponses à certaines questions élémentaires concernant l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes.

4. Quand procéder à une analyse portant sur l'égalité entre les sexes ?

L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes doit être faite constamment, dans toutes nos activités. L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes n'exclut pas la nécessité de procéder à d'autres formes d'analyse. Il ne s'agit pas de mettre fin aux analyses habituelles, mais de s'assurer que l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes fait partie intégrante de tous les processus et n'est pas simplement une annexe.

Une approche portant sur l'égalité entre les sexes ne se résume pas à répondre à une série d'interrogations, bien que cela puisse constituer un bon point de départ. Il faut recueillir des données qualitatives et quantitatives, remettre en question des principes fondamentaux, comprendre en quoi des facteurs sociaux et économiques qui touchent les femmes et les hommes peuvent avoir un effet sur le produit final. Nous avons tous un rôle clé à jouer pour aider le gouvernement à remplir son engagement à l'égard de l'égalité.

Certaines parties de notre travail peuvent, à première vue, sembler non sexistes. Cependant, il est important de continuer à tenter de prévoir des retombées possibles à toutes les étapes du processus.

5. Pourquoi procéder à une analyse portant sur l'égalité entre les sexes ?

Le MAINC joue un rôle clé dans l'appui qu'il apporte vis-à-vis l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de l'égalité entre les sexes, comme en témoigne le *Plan fédéral*. Ce plan cerne la question de l'égalité entre les sexes au sein du gouvernement fédéral et d'autres organismes qui touchent les Premières nations et nos partenaires nordiques.

Les préoccupations des femmes des Premières nations et des femmes inuites sont mises de l'avant beaucoup plus souvent qu'auparavant par des contestations judiciaires ou par d'autres moyens, comme des représentations auprès de députés et des plaintes officielles à des organismes qui s'occupent des droits de la personne, au niveau national et international. Ces processus peuvent être coûteux et exiger beaucoup de temps, aussi bien pour la personne qui y a recours que pour le gouvernement.

C'est pourquoi il est important que le gouvernement fédéral, et plus particulièrement le MAINC, veillent à ce que les questions relatives à l'égalité entre les sexes soient analysées et résolues dans la mesure du possible avant la mise en marche de ces processus.

6. Comment effectuer une analyse portant sur l'égalité entre les sexes ?

Le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes préparera et distribuera à tout le personnel un guide détaillé d'application de l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes aux différents domaines de travail du Ministère. De plus, des modules de perfectionnement professionnel seront mis au point et une formation sera dispensée.

Entre-temps, les questions suivantes pourront vous aider dans l'exercice de vos tâches quotidiennes. Rappelez-vous que ces questions ne sont peut-être pas toutes adaptées aux circonstances qui sont les vôtres. Des questions ne figurant pas ici pourraient peut-être vous aider également.

Définition du problème

- Dans quelle mesure prend-on en considération le vécu des femmes et des hommes pour cerner les problèmes? Fait-on participer les femmes comme les hommes?
- Prend-on la diversité en considération? Si oui, comment?
- Qu'en pensent les organismes féminins et les chercheurs sensibilisés à la problématique homme-femme?
- Dans quelle mesure a-t-on tenu compte, pour définir le problème, des objectifs du gouvernement du Canada en matière d'égalité?

Définition des résultats souhaités ou escomptés

- À quoi le gouvernement du Canada aspire-t-il avec cette politique, et en quoi est-elle conforme aux engagements qu'il a pris de garantir une égalité sociale et économique entre les femmes et les hommes? Comment cela peut-il être vérifié dans la pratique et en terme de statistiques?

- Comment déterminerez-vous si la diversité, en plus du sexe, interviendra dans les résultats? À quels moyens avez-vous pensé pour cela (statistiques, études, consultations)? Le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes peut-il être d'une aide quelconque? Laquelle?
- Qui sera touché? En quoi les aboutissements de cette politique seront-ils différents pour les femmes et les hommes? À quels autres résultats peut-on s'attendre sur le plan politique relativement au sexe et à la diversité?

Collecte de l'information

- Les données existantes sont-elles décomposées par sexe? Les renseignements relatifs à divers groupes sociaux, comme les Autochtones, les personnes handicapées ou les minorités visibles, sont-ils ventilés par sexe? Dans la négative, où peut-on trouver ce genre d'information?
- Lorsque vous avez recueilli les données de base reliées à votre domaine, vous êtes-vous assuré que celles-ci appuieront, si nécessaire, la tenue d'une analyse comparative entre les sexes?
- Comment vous y prendrez-vous pour recueillir à la fois des données qualitatives et quantitatives?
- Comptez-vous consulter des organismes féminins ou des femmes en vue dans le secteur pour connaître les ressources existantes et les expériences vécues par les femmes? Si vous demandez à des organismes ou à des particuliers de réunir, de télécopier ou de poster des documents, ou encore de participer à des consultations, comment allez-vous les dédommager de leur temps et de leurs dépenses?
- Avez-vous consulté des documents concernant les incidences du problème sur les femmes et sur les hommes (dépliants, mémoires présentés au Parlement, manifestes d'organismes féminins, etc.)? Est-ce que la bibliothèque du MAINC ou le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes peuvent vous être d'une aide quelconque?
- Si vous entamez vos premières recherches, les questions utilisées pour recueillir des données sont-elles appropriées et respectent-elles la dignité des participants? Les groupes intéressés ont-ils pris part à l'élaboration de l'outil de recherche?
- Dans quelle mesure les travaux de recherche que vous consultez ou que vous menez traitent-ils des différences entre les sexes et de la diversité? Est-ce que les auteurs que vous consultez ou les chercheurs à qui vous confiez du travail sont sensibilisés à la question des différences entre les sexes?
- Si vous embauchez des consultants, ceux-ci ont-ils démontré qu'ils peuvent effectuer de bonnes analyses fondées sur le sexe? De quelle façon?
- Si vous utilisez un modèle de simulation informatisé, le sexe en constitue-t-il une variable? Pour interpréter les résultats, vous faites-vous aider par une personne qui connaît bien la problématique homme-femme? Le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes pourrait- il vous être utile?

Élaboration et analyse des options

- Dans quelle mesure telle option désavantagera certains groupes et en avantagera d'autres? Aura-t-elle des répercussions socio-économiques différentes sur les femmes et sur les hommes?
- Comptez-vous effectuer d'autres consultations auprès d'organismes féminins et de femmes en vue dans le secteur pour évaluer les incidences de chaque politique envisagée sur les femmes? Avez-vous besoin des conseils du Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes ?
- Au moment d'analyser chaque option, vérifiez-vous en quoi elle favorise l'équité et de quelle façon elle risque de la compromettre?

"L'analyse comparative entre les sexes est fondée sur le principe que les politiques ne peuvent être séparées de leur contexte social et que les questions sociales sont indissociables des questions économiques. L'analyse de l'impact social, y compris l'analyse comparative entre les sexes, ne doit pas constituer simplement une arrière-pensée et n'être effectuée qu'une fois que les coûts et les avantages ont été évalués, mais doit faire partie intégrante de toute analyse rigoureuse des politiques"

Ministry of Women's Affairs, Nouvelle-Zélande

- Avez-vous essayé de trouver des moyens originaux pour résoudre les problèmes que vous avez recensés relativement au sexe et à la diversité? Quelles solutions les groupes intéressés ont-ils proposées?

Communication

- Comment informerez-vous les décideurs des différentes conséquences des options proposées sous l'angle du sexe et de la diversité, et de leur coût social et économique?
- Quelle place la question de l'égalité des sexes occupera-t-elle dans l'analyse et la recommandation des différentes options?
- Explique-t-on dans le texte de la recommandation comment mettre la politique en application en respectant les besoins des femmes et des hommes et en étant équitable?
- Les stratégies de communication ont-elles été conçues de façon à ce que l'information soit accessible aux femmes comme aux hommes, sans discrimination envers les diverses communautés?
- Comment l'information sera-t-elle transmise aux femmes appartenant à d'autres groupes d'intérêt (femmes autochtones, handicapées, membres d'une minorité visible)?
- Comment comptez-vous vous y prendre pour remercier les femmes et les hommes de leur participation à l'élaboration et à l'analyse de la politique et pour en informer le public d'une façon appropriée et respectueuse?
- Comment les aspects de la politique qui favorisent l'égalité des sexes seront-ils mis en lumière et communiqués?

Évaluation

- Est-ce que les préoccupations au sujet de l'égalité des sexes font partie des critères d'évaluation?
- Quels indicateurs utiliserez-vous pour mesurer les effets de la politique sur les femmes et les hommes?
- Qui vérifiera la qualité de l'analyse? À qui les résultats de l'évaluation seront-ils transmis? Consultera-t-on des organismes féminins ou des femmes en vue dans le secteur?

Lorsqu'il est impossible de régler les questions d'égalité des sexes de manière satisfaisante, le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité entre les sexes doit en être informé à temps et la question doit être portée à l'attention du Sous-ministre par les responsables du programme en cause et s'il y a lieu, à l'attention de la Ministre.

7. Surveillance et évaluation de la politique relative à l'égalité entre les sexes

Des mesures permettant de surveiller la mise en oeuvre de la politique relative à l'égalité entre les sexes et d'en évaluer l'efficacité seront élaborées par le Bureau de la conseillère principale pour les questions concernant les femmes et l'égalité des sexes en consultation avec le bureau de l'Évaluation et la vérification interne. Ces mesures comprendront la production d'un rapport annuel des activités.

Annexe A

Les engagements pris par le gouvernement du Canada se rattachent aux huit objectifs suivants :

Objectif 1 : *Mettre en oeuvre l'analyse comparative entre les sexes dans tous les ministères et organismes fédéraux* — avec cet objectif, on propose une démarche systématique destinée à éclairer et à guider le processus d'élaboration des lois et des politiques au niveau fédéral en tenant compte de leurs conséquences différentes, s'il y en a, sur les hommes et les femmes. Cet objectif est donc la trame des objectifs suivants.

Objectif 2 : *Améliorer l'autonomie et le mieux-être financiers des femmes* — cet objectif préconise l'évaluation du travail rémunéré et non rémunéré effectué par les femmes, la participation équitable des femmes dans la population active rémunérée et non rémunérée ainsi que le partage équitable des responsabilités professionnelles et familiales entre les femmes et les hommes; il vise aussi à encourager l'entrepreneuriat chez les femmes et à promouvoir la sécurité et le mieux-être financiers de celles-ci.

Objectif 3 : *Améliorer le mieux-être physique et psychologique des femmes* — cet objectif s'inscrit dans une stratégie sur la santé des femmes qui reconnaît et tient pleinement compte de la nature du vécu de celles-ci, en ce qui a trait à la recherche, à l'élaboration de politiques et à la pratique dans le secteur de la santé.

Objectif 4 : *Réduire la violence dans la société, et en particulier la violence faite aux femmes et aux enfants* — cet objectif vise à renforcer les mesures déjà prises pour contrer la violence faite aux femmes dans le contexte global des efforts que déploie le gouvernement fédéral pour enrayer la violence dans la société en général.

Objectif 5 : *Promouvoir l'égalité des sexes dans toutes les facettes de la vie culturelle canadienne* — cet objectif vise la commémoration des diverses contributions des femmes dans l'histoire du Canada, améliore l'accès de celles-ci aux moyens d'expression culturelle, encourage leur participation à la vie culturelle et appuie leur représentation réaliste et positive dans la culture populaire et les médias.

Objectif 6 : *Intégrer les perspectives des femmes dans les affaires publiques* — par cet objectif, on cherche à assurer que les femmes participeront activement aux affaires publiques et à tous les niveaux du processus décisionnel.

Objectif 7 : *Promouvoir et appuyer l'égalité des sexes à l'échelle mondiale* — cet objectif réaffirme le rôle de chef de file que le Canada joue sur la scène internationale dans la promotion de l'égalité des sexes.

Objectif 8 : *Faire avancer l'égalité des sexes pour les employées et employés des ministères et organismes fédéraux* — cet objectif vise la répartition équitable des débouchés et des résultats pour les femmes dans la fonction publique fédérale.

Annexe B

Questions fréquemment posées

L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes

Quand on parle d'analyse portant sur l'égalité entre les sexes, pourquoi est-il surtout question d'améliorer la situation socio-économique des femmes? Est-ce qu'on laisse les hommes de côté?

Une analyse portant sur l'égalité entre les sexes a pour objet d'étudier toutes les conséquences des politiques et des lois fédérales, et non de vanter les mérites ni de faire la critique de quiconque. Une telle analyse examine les données socio-économiques des femmes et des hommes. Sans une représentation des deux sexes, on ne pourrait faire de comparaison ni tirer de conclusion. Quand on examine les données socio-économiques par sexe, on voit que les revenus des hommes sont en moyenne plus élevés que ceux des femmes, et que les femmes sont désavantagées par le rôle social qu'elles jouent et par la valeur qu'on lui accorde. Mais, lorsque les hommes sont effectivement désavantagés sur le plan socio-économique (ils composent, par exemple, la majorité des sans-abri), une analyse portant sur l'égalité entre les sexes le fera aussi ressortir.

Est-ce que l'analyse visant l'égalité entre les sexes ne revient pas à faire de toute question une « question de femmes »? Quand on met l'accent sur la disparité entre les sexes, ne le fait-on pas aux dépens de la race, de la situation socio-économique ou d'autres facteurs?

Faire une analyse portant sur l'égalité entre les sexes, c'est examiner les retombées éventuelles d'une politique sur les hommes et les femmes, en plus, et non au lieu, d'autres facteurs. C'est une façon d'élargir et d'approfondir l'analyse, et non de la limiter. C'est reconnaître que le sexe, tout comme la situation socio-économique, la race, les aptitudes ou la situation géographique, joue un rôle important dans notre structure socio-économique. Comprendre ces facteurs et en tenir compte, c'est mieux saisir la réalité de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes, et les effets que telle ou telle politique pourrait avoir sur eux.

Est-ce qu'en faisant une analyse visant l'égalité entre les sexes, on prend parti?

Une analyse portant sur l'égalité entre les sexes consiste à examiner des données et à décrire un contexte socio-économique, et non à prendre parti. Elle permet toutefois aux décideurs, au moment d'arrêter une politique, de prendre en considération les conséquences distinctes possibles des différentes options sur les femmes et les hommes, évitant ainsi des contestations coûteuses et gênantes en vertu de la Charte.

Une analyse portant sur l'égalité entre les sexes n'impose-t-elle pas un point de vue particulier au gouvernement et à la société?

Une analyse portant sur l'égalité entre les sexes ne consiste pas à défendre un point de vue en particulier, que ce soit celui d'un groupe de pression ou d'un quelconque autre groupe. Certes, on peut tenir compte des avis de divers organismes, mais on ne se contente pas de les accepter sans critique. Ce que l'on fait ici, c'est une recherche et une analyse sur toutes sortes de données quantitatives et qualitatives ayant trait tant aux femmes qu'aux hommes.

Les Canadiennes et les Canadiens luttent depuis plusieurs décennies pour une égalité juridique, sociale et économique. Dans sa grande majorité, la population canadienne est favorable à une égalité entre les femmes et les hommes et la juge importante. Le gouvernement a répondu à son appel en inscrivant des droits à l'égalité dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et en prenant d'autres engagements précis sur ce plan, puis en se conformant aux normes populaires et aux exigences juridiques.

Pourquoi appelle-t-on cela une analyse portant sur l'égalité entre les sexes ou une analyse comparative entre les sexes? Y a-t-il une différence?

Peu importe le nom, pourvu que l'on comprenne que la situation des femmes et celle des hommes sont prises en considération à chaque étape de l'élaboration d'une politique. Condition féminine Canada emploie « analyse comparative entre les sexes », mais les deux expressions sont utilisées au gouvernement fédéral.

L'analyse portant sur l'égalité entre les sexes ne se prête-t-elle pas qu'à des projets de politique bien particuliers?

Au contraire, l'analyse portant sur l'égalité entre les sexes convient au travail d'élaboration de politiques et de programmes très variés. À première vue, un programme ou une politique peut paraître non sexiste. C'est pourquoi on pensera à des recherches, tant que quantitatives que qualitatives, en fonction du sexe. Ceux qui élaborent les politiques pourront poser les questions suivantes : Comment la population touchée se répartit-elle entre les sexes? Compte-t-elle beaucoup plus de femmes que d'hommes? Quelle est la situation socio-économique des femmes et des hommes, et quelles seront les conséquences de la politique ou du programme sur les personnes ayant un revenu faible ou moyen? S'est-on plaint ou a-t-on laissé entendre que la politique ou le programme est injuste, et pourquoi? Ce n'est qu'en vous posant ces questions que vous pourrez savoir si votre politique ou votre programme aura exactement les mêmes conséquences sur les femmes et les hommes.

Pourquoi est-ce nécessaire? Les femmes et les hommes ne sont-ils pas déjà égaux?

Les femmes représentent 51 p. 100 de la population, et 45 p. 100 de la population active. Elles gagnent moins que les hommes et on s'attend généralement à ce qu'elles accomplissent plus de tâches non rémunérées. Bien que, au cours du siècle, les femmes et les hommes aient énormément progressé vers l'égalité économique et sociale, ils n'ont pas encore atteint leur but. Le gouvernement du Canada s'est engagé à aider les Canadiennes et les Canadiens dans cette voie.

Faire une analyse portant sur l'égalité entre les sexes, n'est-ce pas traiter les femmes avec condescendance?

Il n'y a rien de condescendant dans le fait de regarder la réalité en face et de la prendre en considération lorsqu'on élabore une politique.

L'analyse visant l'égalité entre les sexes est un processus d'évaluation des répercussions différentes que peuvent avoir les politiques, les programmes et les textes législatifs sur les femmes et sur les hommes en tenant compte des situations de vie différentes des femmes et des hommes.